
Internationaal en Europees Strafrecht & Mensenrechten

De Benelux als 'stepping stone' naar een beter Europa

Nele Audenaert¹

De voorbije zes maanden werden op Benelux-niveau heel wat nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. Zo vond op 3 oktober 2016 de jaarlijkse Benelux-top plaats, werd in december 2016 een symposium gehouden over de rol van de Benelux in een veranderend Europa en publiceerde de Benelux Unie in januari 2017 het vernieuwde Gemeenschappelijk Werkprogramma 2017 – 2020, samen met het Jaarplan 2017. Naar aanleiding hiervan is een update over de meest recente ontwikkelingen op Benelux-niveau dan ook op zijn plaats.

Tijdens de jaarlijkse Benelux-top in 2016 werd door de Benelux-regeringsleiders nagedacht over de uitdagingen op EU-niveau en welke rol de Benelux daarbij kan spelen. De drie premiers van de Benelux waren het erover eens dat de EU zich dient toe te leggen op haar kernactiviteiten, waar Europese samenwerking een duidelijke meerwaarde biedt. Ook de waarden van de EU, zoals het eerbiedigen van mensenrechten, moeten blijvend worden nagestreefd.² De Benelux-landen hopen daartoe nauwkeuriger te kunnen gaan samenwerken, met het oog op het leveren van een optimale bijdrage aan het EU-beleid. Daarbij zal in het bijzonder (maar niet uitsluitend) aandacht worden besteed aan **(I)** asiel en migratie, te weten aan het mogelijk maken van een volledige controle van de buitengrenzen en het opzetten van een samenwerking rond de terugkeer van illegale immigranten (door bv. een vrijwillige terugkeer te stimuleren), **(II)** de interne³ en externe veiligheid, meer bepaald aan een betere bescherming tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit, alsook aan een intensievere gegevensuitwisseling en **(III)** belastingontwijking en –ontduiking. De voornaamste uitdaging zal daarbij zijn om als proeftuin en belangrijkste innovator voor de EU te (blijven) functioneren. Tijdens het symposium dat daaropvolgend in december 2016 werd georganiseerd, werd eveneens beklemtoond dat samenwerking tussen de Benelux-lidstaten van fundamenteel belang is om Europa van de nodige impulsen te voorzien.

Het merendeel van bovenvermelde aandachtspunten keert eveneens terug in het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2017 – 2020, dat werd gepubliceerd op 26 januari 2017.⁴ Dit programma legt, voor een termijn van vier jaren, het strategische kader en de prioriteiten voor de samenwerking tussen de Benelux-lidstaten vast voor een aantal vooropgestelde beleidsthema's, waarbij ook enkele criminaliteitsfenomenen aandacht genieten. Het Gemeenschappelijk Werkprogramma stelt vast dat het onveiligheidsgevoel binnen de samenleving steeds groter wordt ingevolge de terroristedreiging en verschillende vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Het Comité van Ministers beklemtoont dan ook het belang en de voornaamste doelstelling om via intensieve, grensoverschrijdende samenwerking een veilige Benelux-ruimte te creëren en deze stelselmatig uit te breiden naar de rest van Europa en dit voornamelijk op drie vlakken. Zo is het de bedoeling van de Benelux Unie om de jarenlange samenwerking tussen de veiligheidsdiensten **(I)** verder uit te bouwen en uit te breiden naar gerechtelijke diensten, waarbij voornamelijk gefocust zal worden op de strijd tegen mensenhandelaars, op migratie en op 'nieuwe fenomenen', zoals geradicaliseerde personen. Daardoor moet worden vermeden dat de veelheid aan grenzen en verschillende regelgeving een hinderpaal vormt bij het preventie- en opsporingswerk. Een tweede

¹ Assistent strafrecht en lid van het *Institute for International Research on Criminal Policy*, UGent.

² Deze doelstellingen worden nogmaals herhaald in een persbericht van 3 februari 2017 over de visie van de Benelux op de toekomst van Europa; zie <http://premier.fgov.be/nl/visie-van-de-benelux-op-de-toekomst-van-europa>.

³ Zo werden reeds voorbereidingen getroffen om een nieuw actieplan inzake samenwerking m.b.t. interne veiligheid op te stellen.

⁴ Voor een overzicht van het volledige programma, zie <http://www.benelux.int/nl/publicaties/publicaties-overzicht/gemeenschappelijk-werkprogrammameenschappelijk-werkprogramma-2017-2020/>.

klemtoon wordt gelegd op het gezamenlijke optreden bij grensoverschrijdende crisissen en rampen **(II)**, waaronder (grootschalige) cybercriminaliteit. Op dit vlak is het voornamelijk de bedoeling van de Benelux Unie om de inventaris die in 2016 werd opgemaakt van de verschillende mogelijke grensoverschrijdende risico's verder uit te diepen⁵, zodat het risico op grensoverschrijdende rampen verlaagt en de gevolgen ervan in de mate van het mogelijke kunnen worden opgevangen. Tot slot blijft ook het aanpakken van sociale en/of fiscale fraude op de agenda staan **(III)**. De verschillen in regelgeving tussen de drie Benelux-lidstaten kunnen er immers in de praktijk toe leiden dat fraudeurs sommige (nationale) verplichtingen omzeilen. Gezamenlijke acties en controles moeten hieraan het hoofd bieden. Voor al deze ontwikkelingen wordt, zoals dit eveneens aan bod kwam tijdens de Benelux-top, benadrukt dat de Benelux Unie haar voortrekkersrol binnen de EU moet blijven waarmaken.

Dit Gemeenschappelijk Werkprogramma werd vervolgens, althans voor wat betreft 2017, verder geconcretiseerd in het Jaarplan 2017.⁶ Dit jaarplan verduidelijkt o.a. de manier waarop de Benelux Unie de samenwerking tussen veiligheidsdiensten wenst te optimaliseren. Zo zal in 2017 de herziening van het Benelux-politieverdrag⁷ worden afgerond, waardoor de mogelijkheid tot grensoverschrijdende achtervolgingen, opsporingen en informatie-uitwisselingen verruimd zal worden. Ook een gezamenlijke bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en van de terugkeer van illegale migranten staat het komende jaar op de agenda. Met financiële steun vanwege de Europese Commissie hoopt de Benelux Unie hiertoe een grensoverschrijdend informatie- en expertisecentrum te kunnen uitbouwen, waarbij voornamelijk aandacht zal worden besteed aan de rol van bestuurlijke autoriteiten bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Ook de herziening van het Benelux-Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken van 1962 wordt vooropgesteld. Wat betreft de strijd tegen mensenhandel, zal de brochure over het samenwerkingsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel worden geëvalueerd en geüpdatet, alsook zal de politieke verklaring van de Benelux over mensenhandel⁸ worden uitgevoerd. Ook de aanpak van radicalisering, cybercriminaliteit en de harmonisatie van regels inzake vuurwerk worden het komende jaar beoogd. Net zoals dit het geval is voor de samenwerking tussen veiligheidsdiensten, staat samenwerking en gegevensuitwisseling centraal in het kader van de fiscale en sociale fraudebestrijding. Gemeenschappelijke risicoanalyses en controles moeten het mogelijk maken nieuwe, grensoverschrijdende constructies op te sporen. Daarenboven hoopt de Benelux Unie een procedure in te voeren op Europees niveau, op grond waarvan wordt gestimuleerd de teruggave van buitenlandse btw aan te wenden voor aanzuivering van openstaande schulden. Ook aan andere soorten fraude, zoals oplichting van bedrijven en fraude in de gezondheidszorg, zal aandacht worden besteed in 2017.

Het komende jaar is het m.a.w. hoofdzakelijk de bedoeling van de Benelux Unie om binnen de EU een voorbeeldfunctie te blijven vervullen op meerdere gebieden, waaronder ook enkele criminaliteits-georiënteerde gebieden. Het is immers de bedoeling om *“als medestichters van de EU de verantwoordelijkheid op zich te nemen en het beeld van een responsieve EU actief mee te concretiseren”*.⁹ Aandacht zal daarbij voornamelijk uitgaan naar asiel en migratie, grensoverschrijdende samenwerking om de interne en externe veiligheid optimaal te kunnen waarborgen en fraudebestrijding.

⁵ Zie <http://www.benelux.int/nl/publicaties/publicaties-overzicht/benelux-inventaris-van-de-grensoverschrijdende-risicos>.

⁶ Zie <http://www.benelux.int/nl/publicaties/publicaties-overzicht/jaarplan-2017>.

⁷ Benelux-verdrag van 8 juni 2004 inzake grensoverschrijdend politieel optreden.

⁸ Deze verklaring werd ondertekend in december 2016 en beoogt de samenwerking tussen verschillende diensten inzake mensenhandel te versterken.

⁹ Persbericht van 3 oktober 2016; zie <http://premier.fgov.be/nl/benelux-top-gezamenlijk-persbericht>.